

我国土地拍卖制度的经济分析

毛文婷 厦门大学法学院

【摘要】目前,伴随着经营性国有土地拍卖制度的建立,我国的土地拍卖制度也逐渐凸显出寻租现象泛滥、政企不分、导致监管职能无法落实,阻碍了房地产市场的健康发展。本文认为要完善我国的土地拍卖制度,应着眼于规范政府部门的行为,由政府来弥补市场不能解决的问题,从制度层面来构建规范有序的土地拍卖市场。

【关键词】土地拍卖 经济分析 监管

2010年,我国土地拍卖市场地王的拍卖出价纪录不断刷新;在这火爆的土地拍卖背后也暴露出一些问题,例如在地价不断攀升的同时是各地空屋率的增加,民众面对高昂的房价叫苦不迭;部分地块在招标采购过程中,因人为因素的干涉被限定了供地对象、位置、面积、价格等要求,使市场调控手段有名无实;在拍卖出让土地使用权的过程中,竞价人与政府部门发生串谋,使得土地以不合理的低价出让,严重损害了国家的经济利益。因此,需要对我国土地使用权拍卖制度展开研究,分析其利弊所在,为建立切实公平竞争的土地抵押市场奠定理论基础。

一、我国土地出让制度的历史沿革

我国土地公开出让制度真正形成于上世纪九十年代末期。此前由于市场不规范、制度不健全,致使土地交易过程中出现许多“暗箱”操作现象,造成了国有资产的严重流失。1998年8月29日全国人大修订通过《中华人民共和国土地管理法》。这一法规的出台为我国国有土地有偿使用制度的确立奠定了坚实的基础。自此,我国国有土地制度呈现划拨制度与有偿使用制度并存的局面,但实践中大量的建设用地仍采用划拨供应的方式,划拨制度作用的覆盖面大于有偿制度。

随着我国经济体制改革的深化,土地制度改革的市场趋势越发明显,土地问题也不断显现出来,其中的突出问题就是国有土地使用制度对市场经济的制约——市场经济要求土地使用要体现市场规律。因此,2001年5月30日,国务院下发《关于加强国有土地资产管理的通知》,第一次明确具体地提出了国有土地招拍挂的范围和界限,成为经营性土地由非市场配置向市场配置转变的转折点,对我国土地资源市场配置制度的确立具有重要历史意义。

为落实国务院决定,推进土地资源市场配置,国土资源部连续出台了几个政策性文件,以限制划拨土地使用范围,建立和完善招拍挂挂牌制度,规范协议出让土地行为。在这三年时间里,国有土地划拨使用的范围进一步明确,招拍挂挂牌制度初步确立,国有土地协议出让行为进一步规范,市场取向的土地使用制度改革在制度层面取得了明显进展。

二、土地拍卖制度中的问题分析

拍卖出让方式以其不可比拟的先进性,逐渐活跃于我国土地市场,对我国土地市场的建立和完善,起到了不可忽视的意义和作用。然而伴随着土地使用制度改革的进程,我们也不能忽视土地拍卖中凸显的问题。

1. 土地寻租现象泛滥。由于我国目前尚未明确国有土地各类使用权及其义务范围,这就为土地寻租提供了外部条件,大量应该采取出让方式取得的土地转通过划拨方式流入土地市场,形成土地市场持续混乱,使得国家土地收益大量流失。由于取得土地使用权的成本差别巨大,必然会使多种形态土地使用权之间关系更加复杂和模糊,使得地方政府、企业和个人等利益主体的驱使下,利用占有和控制的不完整的土地使用权自发进入市场,滋生出一个庞大的隐形土地市场,不仅严重干扰了土地市场的有序运行,使土地有偿使用制度受到阻滞,同时很容易引起土地投机和产权纠纷。

2. 政企不分、监管职能无法落实。目前许多城镇由土地行政管理部门出面组建土地储备中心,负责土地收购、储备、置换、开发和出让。这种由土地管理部门一手负责土地行政监管,一手从事土地出让经营的做法与我国政府职能转变的原则要求是相背离的。国有土地储备中心实质是由地方政府直接领导的地产垄断经营公司。土地经营的目的是通过土地开发和买卖,实现土地收益最大化。而土地行政监管的主要责任是依法执行国家土地政策,保护农地,维持土地市场正常秩序,为用地者提供土地行政服务,查处土地违法违规者。两者由同一组织领导,受利益诱导,不可避免会强化政府经营土地的功能,弱化土地行政监管职能。

3. 阻碍房地产市场的健康发展。各种土地出让方式中,以拍卖产生的地价最高。目前我国多数土地拍卖并没有设立最高限价,因而很容易推高地价。地价上涨必然连带造成房价的大幅度提高,而这最终

都要由购房者承担。地价的攀升还导致房地产市场上民用住宅出现高档化的趋势,而中低档住宅因其利润低而得不到房地产商的青睐。而政府提供的保障性住房又远远不能满足中低收入者的购房需求,最终造成真正需要买房的普通城市居民买不到或者买不起房,城市房地产结构严重失调,严重阻碍了房地产市场的健康发展。

三、完善我国土地拍卖制度的对策

土地拍卖制度相较于其他土地出让制度的优势即在于其公正性及其符合市场规律运作。要完善我国的土地拍卖制度,不能寄希望于土地拍卖市场中的房地产开发商摒弃其逐利的本性,违背市场规律运作;而应着眼于规范政府部门的行为,由政府来弥补市场不能解决的问题,从制度层面构建规范有序的土地拍卖市场。

1. 完善国有土地产权制度。要完善国有土地产权制度可以从以下方面入手:首先,明晰土地产权的内涵,将土地产权进一步分为占有权、地役权、通行权、收益权、出售权、转让权、租赁权、赠予权、抵押权等,并对每一项权利加以明确界定。国家在此基础上决定将哪些权利在多大程度上和多长时间内赋予土地使用者,并保留对这些安排进行调整和最终处置的权利。这样将为解决国家所有权和使用权之间的冲突和纠纷提供明确的评判标准。其次,明确政府作为国有土地所有权主体的地位,中央、省级政府主要通过制订土地利用规划来体现对土地的管理和控制。这种做法的好处在于通过明确产权,政府在配置土地时的行为更加长期化。因此,应逐步取消政府对审批土地面积的限制,通过严格的土地利用规划以及公众参与的办法对政府的权利进行约束,使土地配置能够反映国家和社会的利益。最后,完善土地租约,明确土地使用者对土地的权利,通过对这些权利的实施,推动土地市场机制的运行。

2. 明确各级国土管理机构的权责。明确各级国土管理机构的权责,这就需要理顺政府利益关系,即要切断国土管理部门与其主管的土地储备中心的利益连带关系。目前许多由土地行政管理部门出面组建土地储备中心,负责土地收购、储备、置换、开发和出让。这种由土地管理部门一手负责土地行政监管,一手从事土地出让经营的做法值得探讨。只有切断国土管理部门与其主管的土地储备中心的利益连带关系,才能从体制上消除政府职能错位的根源。土地管理部门应将拍卖工作交给拍卖协会来全权办理,并公开拍卖规则、拍卖程序、拍卖工作人员、拍卖期限及拍卖结果。把寻租的可能性限制在最小范围内,便于公众监督,降低监督成本。

3. 健全国土管理部门的监控体系。监控机制的作用在于提高寻租活动的曝光率,从而降低经济人参与寻租活动的激励,防范于未然。健全对国土管理部门的监控体系,要从以下几个方面入手:(1)提高土地拍卖运作过程的透明度,防止公共权力的非公共运用。透明度不高,国土管理机构的主管人员的寻租行为就无法得到有效地监督与制约。(2)完善机构监督,包括立法、行政、司法监督,强化社会监督,包括民众举报、新闻舆论监督等途径。可以通过建立举报系统,引入民主监督机制;充分发挥新闻舆论的作用,利用大众传媒对寻租活动给予充分曝光,遏制国土管理部门寻租现象的发生。

参考文献:

- [1] 包宗华:土地拍卖显现出的问题和危机信号,载于《中国房地产》2004年第7期。
- [2] 聂华林,任海军:城市土地产权论纲,载于《甘肃理论学刊》,2005年第3期。
- [3] 郑远远:我国城市土地使用权拍卖市场的经济分析与制度设计,载于《南方经济》第3期。
- [4] 彭建雄:基于城镇土地拍卖下的房地产宏观调控研究,南昌大学硕士论文。
- [5] 唐俊:论城镇国有土地使用权拍卖中的政府行为规范化,中南大学硕士论文。
- [6] 刘云:我国国有土地使用权拍卖出让中存在的问题及对策研究,西安建筑科技大学硕士论文。